COMMAND, CONTROL AND INTELLIGENCE

IN

PEACE SUPPORT OPERATIONS

Prepared for the Board of Inquiry - Croatia

By Angus M. Brown, OMM, CD, MA

Colonel (Ret'd), Canadian Armed Forces

Introduction

This paper is for background use for members of the Croatia Board of Inquiry. It examines some of the factors in the command, control and intelligence functions in peace support operations, with particular regard to the UN peace support missions in the former Yugoslavia, UNPROFOR I and UNPROFOR II.

The paper looks briefly at the historical context and development of Canadian command and control over the past 100 years. The command and control arrangements commonly found when Canadian Forces (CF) elements are deployed on peace support missions are examined. The intelligence function is described in general terms. The question of levels of command is addressed. Lastly, some possible solutions are recommended to avoid difficulties for troops deployed on future peace support operations.

Historical Canadian Command Arrangements

Almost from the first instance when Canadians were deployed in formed military units, there have been strong tendencies to organize, act and fight as Canadian entitities. The military accomplishments of Canadians have done a lot to provide a source of national pride and unity for the nation. As Canadians left their home shores, they became more and more nationalistic. This feeling was reflected in their desire to be seen as Canadian, different from others in whatever coalition they were serving at the moment.

In the Boer War, the overwhelming preference of the Canadians who participated in each of the four contingents was to fight as Canadians, in Canadian units and commanded by Canadian officers. Because of the relatively small size of the total Canadian contribution and the basic state of training of Canadian officers in matters of higher command and staff, it was normal that the few Canadian units would take their place in the ranks of the Empire's army. In fact, it was this tendency which distinguished Canadians from their Imperial colonial cousins in the war in South Africa.

Canadian infantry and mounted battalions and artillery batteries took their place among the order of battle of the Imperial British army but soon developed their own peculiar ways of operating.

As well, they used their Canadian nationalism as a way of stimulating high morale and tenacity on the battlefield. Many of the soldiers and officers had actually been born in the United Kingdom, or at least raised in British-minded families in Canada. This fact accounted for the surge of patriotism, mostly in the Anglophone parts of Canada but it did not mean that Canadian soldiers would be merely a source of British reinforcements. The soldiers, if not the government of the day, were keen to be seen as Canadians who were contributing by means of formed units. To this end, their units bore distinctive Canadian names and badges.[1]

Canadian units operated in battalion-sized units, at most, within larger British formations under the Imperial and colonial system. Normally, Canadian units were not broken up and stayed together under their own officers. A high degree of cohesiveness was generic to Canadian units. British-Canadian relations were sometimes strained but, for the most part, as long as Canadian soldiers could remain under their own Canadian unit officers, there was little problem. The British did this, for the most part. Problems arose, particularly in the South African Constabulary near the end and after the war, when authorities changed the system so that Canadian organizations did not have their own officers and tasks.[2]

While Canada's role in the Boer War was small in comparison with others, it marked a military maturation point for Canadian participation in what today would be called combined (comprising more than one nation) operations. Most authors are clear that this experience, born partly out of an inflated self-confidence and partly out of a growing realization of Canada's potential place in the world, was a formative one which carried over succeeding generations.

In the First World War, despite an initial order by the British Chief of Staff Lord Kitchener to split up Canadian units as reinforcements for British formations,Canadian army units were constituted into separate divisions and, eventually, a separate Canadian Corps in the Canadian Expeditionary Force. Units were completely Canadian. While many of the divisional level staff and up were initially British, more and more Canadian officers took their places at the top as training and experience allowed. Eventually, the Corps Commander and most of his senior staff were all Canadian. The Canadian Corps was left to its own command and operated as a national formation. As it gained skill, it won many victories, some of which like Vimy Ridge are credited, in large part, with forging the national Canadian identity.[3]

The naval forces and fledgling air force were not the same. Naval ships operated as integral with the Royal Navy and few major command organizations of a uniquely Canadian character were formed. Many Canadian individuals flew with the Royal Flying Corps and the Royal Naval Air Service. While many aviators distinguished themselves and often served in company with other Canadians in the same unit, no completely Canadian units were formed.

Canadian Army units followed much the same organizational route in WW II. The minimum formation attached to a higher allied, normally British, command was a division in the invasion of Sicily. This was later increased to a Corps in the Italian theatre. For the invasion and subsequent liberation of Europe, First Canadian Amy was the contribution of the nation. The exception to large formations with their own staff and headquarters was the provision of some personnel or sub-units for special employment such as Force 136 in the Far East and the US-Canadian 1st Special Service

Force. These were minor operations. The overwhelming number of Canadian soldiers served under Canadian command in Canadian formations in a coalition setting.

The Royal Canadian Navy played a bigger role than in the First Wold War. Again its operations were integrated closely within the Royal Navy's sphere of operations in the Atlantic, the English Channel and in the Mediterranean. A senior Canadian officer in Halifax exercised control of the northwestern Atlantic area of operations. His command was closely entwined with British and American naval forces, partly because of the relative size of the various navies and air assets involved and partly because of the geography of the theatre of operations.

Canadian military aviation was also closely integrated with British control, at least in the initial years of the war. RCAF aircrew served in British squadrons and vice versa. Ground support was completely integrated with the Royal Air Force and, by the British Commonwealth Training Plan, aviators of many nations were produced although control of most of the bases was eventually Canadian. Later in the war, despite opposition from the chief of Bomber Command, a Canadian bomber group was formed to meet the demand for Canadian senior commanders to command Canadians.[4] Even here, however, because of the completely integrated nature of aviation training and employment in the Commonwealth's war effort, mixed crews of various nationalities were common.

In Korea, Canadian transport aircraft and ships operated with the British and Americans, as well as other United Nations contributors. The army sent an infantry battalion and then a complete brigade for ground operations. The commanders had explicit instructions concerning their employment and their right of access to the national government.[5]

Types of Command and Control

The question of command and control of military forces is subject to specific, often sensitive, legalistic terminology. When Canada sends troops to a multinational force, the question of command must be clear. Some countries, notably the United States, hardly ever allow their military forces to be commanded by officers from another nation. Most countries who are not superpowers, however, will co-operate together in military operations and the question of command must be clear to protect both the coalition effort and the forces participating. Canada's approach is typical of the type of command arrangements found in these forces, including peace support operations under the United Nations.

Canada never gives up full national command of its troops. Nor do other nations. When units are deployed for use in an international force, including UN forces, the commander of that force will be given "operational control". This implies that the force commander is not normally responsible for administration and logistics to support the unit but is authorized to order the operational deployment of the unit to accomplish tasks in support of the purposes for which the force was created and mandated by the Security Council.

The Canadian manual, *Canadian Forces Operations*, is specific in the parameters of "operational control". It reflects the generally agreed definition of command authority terminology found in NATO and the UN. On the subject of operational control, or OPCON, it is categoric. "It

(OPCON) does not include authority to assign separate employment of components of the units concerned." Further, it goes on to say: " "OPCON does not include the authority to employ a unit, or any part of it, for tasks other than the assigned task, or to disrupt its basic organization so that it cannot readily be given a new task or be redeployed."[6]

In Canadian and most other military operations, it is normal to detach and attach elements of units to other command jurisdictions, often multinationally, to provide a specific facility to accomplish missions. Ships are routinely moved from one organization to another to include a capability such as air defence or seaborne replenishment to a group of ships. Aircraft are sometimes deployed (normally with appropriate ground support) singly, in pairs or in mission-sized packages, depending upon the mission. These are self-supporting and normally for short duration missions. Ground forces are somewhat different, however.

Army units derive their capability from mass and a systems approach to operation. While a ship may operate singly or in concert with other ships, and while aircraft may fit into an existing operational airflow as just another airframe, ground units have a complex and interconnected relationship among all their elements. Normally, to be effective, a unit will be formed around the battalion or regimental level. Task groupings are called battle groups. By doing so, the combat elements can work together, be supported by the combat support element and be directed properly by the command element. While combat elements may change, depending upon the type of operation, the whole system must work together. For instance, a battle group may be task-organized with specific sub-units (a reconnaisance squadron, an extra anti-armour platoon, more infantry companies or more transport, etc) to operate in a particular environment. These cross-attachments are normally done in the context of a larger parent formation. The parent formation (normally a brigade or division), in turn, can augment support or exercise control to make up for any deficiencies remaining after the cross-attachment is completed.

To detach physically any of the elements of a battle group, however, from the immediate reach of other sub-units will destroy the integrity of the unit and make it difficult or impossible to command, support or deploy weapons in direct fire support. Some tasks will call for only part of a battalion or regimental battle group and may be accomplished by one sub-unit. In this case, a company or a squadron may be tasked individually for a short period of time, but still remaining under the command of the battle group. Long periods, or more complex tasks, will mean that a proportional "slice" of the battle group's other elements (command, support, etc) will also have to be detached. Thus, the integrity of the unit is destroyed, command and support elements are overextended and the possibility of failure or the level of operational risk is increased, both for the individually-tasked sub-unit and for the remainder of the battle group.

There is always a tendency to compensate for numerical deficiencies by splitting off elements of units to do independent tasks. This is typical in peace support operations when the nature of the mission is benign or low in activity. Units in peace support operations often cover areas of responsibility tremendously larger than those expected to be covered in actual combat operations. In Cyprus and UNEF and other missions, UN forces were deployed in scattered outpost lines linked by mobile patrols and with a mobile reserve to respond to relatively low to medium threat incidents. In this case, battle groups were cut to the bone, often relying upon local resources to provide materiel support, deploying the minimum numbers of troops into theatre and then, once

there, sending small groups off to do independent tasks. This worked as long as the situation remained relatively calm and static.

Numerical deficiencies are most often a direct result of budgetary restrictions on the number of troops which the UN or Canada places on the peace support force or the national contribution to it. One easy way of controlling the finances of a force is to cap the number of troops in theatre at any given time. This approach often forces a reorganization of units to ensure that the minimums are not exceeded. Unfortunately, units are emasculated and incapable of responding to any expansion of the risk environment. In the new era of more muscular peacekeeping when UN or other intermediary forces are being interposed among ill-disposed, ill-disciplined and poorly commanded protagonists, the risk level has risen dramatically. Constrained by limits more representative of a kinder and gentler form of peacekeeping, units are pressed to conduct a proper military response to these threats. Consequently, there have been failures of UN peace support operations because of the lightly-armed and ill-equipped nature of forces deployed.

In summary, then, incorrect lessons have been learned in past experience concerning the ability of army units to be split up. The battalion battle group is the lowest entity that can operate safely and efficiently for extended periods of time. Portions of the battle group detached to independent tasks place undue demands on the command, control and support elements of the battle group and ruin its operation integrity. Naval and air units do not experience the same fragmentation of systemic integrity. Individual aircraft can normally fit into a larger grouping, especially when part of alliance or coalition forces, because of common and interoperable technical and tactical methodologies. Individual ships can operate in concert with allies because of similar technology. However, the consequences of splitting army units are immediate and often debilitating. In the short term, tactical efficiency is degraded and this may lead to a weakness which can be exploited by an enemy or a belligerent on a peace support mission. In the long term, the operational tempo is affected or, conversely, if the tempo of operations remains the same, the members of a unit will have to work harder and longer leading to stress and eventual degradation of the unit's most valuable combat asset – its people.

The Intelligence Function

An integral need of military units is information. Information, or in military parlance "intelligence", gives units the proper situational awareness within which they can organize, deploy and meet the enemy on favourable terms. To be effective, intelligence must be gathered, processed and then disseminated to those who can use it. At the lowest level, normally that of battle group, raw information is gathered and given only cursory examination before being passed up to a higher level. At the next level(s), information is analysed, put into context and then an intelligence assessment is formulated. This assessment is disseminated to the operational staff for use in the planning process and returned to lower levels for their immediate use. Thus, intelligence is a responsibility of command.

In previous peacekeeping missions, the concept of intelligence gathering and processing was discouraged. It was sometimes construed as a hostile act by host nations. Because of the need to engender trust with the various sides of a conflict, intelligence was not actively pursued nor was it processed in the normal military fashion. In the Canadian context, because most peacekeeping

experience was in benign situations such as Cyprus, intelligence resources at the battle group level often were not deployed on peacekeeping or, if deployed, were used for other purposes than the pure combat intelligence function. Intelligence sections at battle group level were oriented to civil and military affairs, liaison, internal and external public information and a host of other jobs. When the belligerents themselves co-operated with the peacekeeping force, this was not a problem. When the belligerents did not co-operate but, instead, even threatened the security of the peace support force, the question of intelligence took on a new dimension.

Levels of Command

After the initial flurry of deployment, peace support operations have normally settled down into operations requiring little direction other than the day to day command decisions concerning routine. The routine nature of these operations meant that many tasks could be reduced to drills followed by troops on the ground with little command input. Consequently, the normal small battle group headquarters could command the elements of most army units deployed on these missions, along with any attachments for support of the unit. There was no real need for any higher national headquarters element between the unit and the peacekeeping force headquarters. The occasional need for an on-site Canadian superior officer, mainly for administrative and disciplinary purposes, was met by designating a Canadian officer who was occupying a staff position in the peacekeeping force headquarters as the Commander of the Canadian Contingent. Since Canada as a troop contributing nation normally had one or more headquarters staff positions in each force of any size, there was always a senior officer available. Questions of a more weighty nature normally centred on those areas of deployment locations, rules of engagement and other items bound up with the mandate of forces. These questions were referred to National Defence Headquarters in Ottawa because they normally held political implication or required the involvement of the Department of Foreign Affairs, the lead government department in matters of peacekeeping.

The consequence of all this was that there was seldom a superior Canadian headquarters in theatre to which the battle group responded. The battle group commander was in charge of most matters affecting his unit and referred administrative or disciplinary matters beyond his power to a nominal Canadian Contingent Commander. If the matter was beyond the limited power of the Contingent Commander, it was referred to and solved by National Defence Headquarters (NDHQ) in Ottawa.

This arrangement had a number of unfortunate results. It was normal that the Contingent Commander had little or no staff. Further, he was primarily a UN staff officer with responsibilities commensurate with his rank. Because of a lack of staff and the fact that the Contingent Commander's attention had to be directed in the first instance to his UN duties, his capability was often limited. For instance, Brigadier General Lewis MacKenzie, during the time he was Sector Sarajevo commander in UNPROFOR in 1992 was also Canadian Contingent Commander. It would be unreasonable to think that he was primarily concerned with the Canadian Contingent at the same time he was solving the problems of active warfare among warring factions, the opening of the airport, the cessation of bombardment and the international negotiations to save the city.[7]

Because of the lack of staff for the Contingent Commander, there was no intelligence processing available for both the battle group and NDHQ. As previously noted, there was normally

little or no intelligence activity available from UN sources. At the battle group level, the intelligence facilities had been dismantled or left unused. [8] Intelligence capabilities at unit level were oriented downward and internally, for the most part. There was little hard assessment of intelligence being done. There were some discrepancies between the raw data being reported by the battle groups in UNPROFOR and the situation reports received in NDHQ. At the very least, a sense of urgency was not imparted to Ottawa staff level thus reflecting a misunderstanding of the gravity of the situation on the ground at various times.[9] This reflected a lack of assessment at any objective, intermediate level. Together, a mediocre and emasculated battle group intelligence capability, a lack of intermediate processing capacity and an incomplete understanding of the NDHQ staff about the prevailing conditions on the ground painted a sometimes-unrealistic picture of the situations in which the Canadian battle groups found themselves.[10] Proof of the lack of situational awareness is found in the testimony of successive battle group commanders who, upon doing their reconnaissance prior to deploying to the area, were surprised at the operational conditions they found in theatre and made last-minute changes to their unit training to better prepare.[11]

The lack of situational awareness worked two ways. In addition to the fact that there were discrepancies in the information flowing upward, there were also problems in the receipt of information by the troops on the ground. Captain Gosse, General Forand and others in testimony before the Croatia Board of Inquiry noted that they often had little or no information about the overall situation in their area. There was a lack of intelligence concerning not only the details of belligerents in their area but also a lack of broad perspective on the situation in theatre as a whole.[12] This can be a great handicap for officers in a battle group who are expected not only to operate in accordance with the tactical situation but also to assume the role of local-level negotiators. Thus, intelligence is every bit as important to the battle group commander on the ground in peace support operations as it is in war. The lack of a working intelligence system is unacceptable.

Lack of an intermediate headquarters in theatre meant that a battle group or mission chief on the ground often dealt directly with NDHQ. On matters of mandate changes to UNPROFOR, or the employment of elements of a battle group outside of the area designated and approved previously, NDHQ had to be consulted so that Canadian political and DFAIT authority could be obtained. At times, these arrangements dictated that NDHQ in Ottawa was required to authorize the employment of elements as small as platoons when the Force commander wished to move them to another area for tactical reasons. In some UN peacekeeping missions, primarily observer missions, NDHQ actually must authorize the movement of individual officers into and out of sensitive or dangerous areas.[13]

Another important job of an intermediate headquarters is to shield the lower level commander from concerns which would distract him from his primary job of tactical command. In some cases in UNPROFOR, battle group commanders were asked to do missions about which in normal circumstances they may have had second thoughts. The detachment of companies to Macedonia, another to Srebrinicia and the splitting of CANBAT 1 into two parts separated by 550 kilometres are examples of abnormal taskings of a battle group. They may, in fact, run counter to the definition of "operational control" outlined above. However, under the political circumstances of the moment and because of the drive to attain mission accomplishment, these events and others similar to them did occur.

Even if he wants to act, it is possible and likely that the Canadian Contingent Commander could be distracted by his primary duties, in a poor position to advise or completely out of the information loop on the matter. The pressure, therefore, upon the battle group commander is enormous. He must command his unit tactically (in a possible live fire situation), deal with the Force Commander (often of another nationality), ensure that his national command chain is advised of his situation, and sort out his administration and logistics. All this is to be done under the pressure of time, probably a lack of concrete knowledge and the urgency of the situation on the ground which brought about the request or order in the first place.

This is not to imply that senior Canadian officers were in any way negligent of their duties. They simply did not have the facilities to carry out any but the most basic of them. There was no intelligence processing capability, no staff dedicated to monitoring and assisting the battle group and no time in which to do anything but the most basic command. Again, in the classic and relatively static world of traditional peacekeeping this was enough. However, as peace support operations became more and more robust, the old ways were not adequate. Operational planners in NDHQ showed that they implicitly understood this principle when they organized forces to partake in Chapter VII missions, the so-called "peace-making" or "peace-enforcing" missions of Somalia and the Gulf War. A Canadian brigade headquarters commanded Canadian contributions to IFOR and SFOR. In those instances, because of the threat of violence, there was no question but that an intermediate headquarters would deploy to command the Canadian elements in theatre. In hindsight, the staff in the early 1990s did not realize the shift in peacekeeping that was happening with UNPROFOR and, thus, the traditional low-key organization of command and staff was deployed in the former Yugoslavia.

Possible Solutions

In the Balkans, in UNPROFOR especially, the face of peacekeeping changed. Canadian troops were exposed for extended periods to dangers not normally associated with previous peacekeeping situations. The environment changed but CF organizations and doctrine did not. Suddenly, the soldiers found that they were not facing organized military units ready for cease fire arrangements but rather "...bandits, drunks, criminals and child soldiers...." in the words of Major General Alain Forand.[14] The frontline troops found themselves being pulled in a number of different directions, over-extended and without a clear picture of the situation. This placed them in grave danger and it was only because of good leadership at all levels and the training of the soldiers that more extreme consequences did not ensue. To protect CF soldiers, a number of possible solutions suggest themselves.

Canadians should be organized into national groupings and remain together. This may be difficult in some cases but, if our presence is desireable for UN or coalition operations, that should be the price we demand. To do less would be a retrograde step in the employment of our national military assets. This will be unpopular in certain quarters in certain times. However, as has happened in past history, Canadians must command other Canadians to the highest levels, despite any opposition from coalition partners.

Following on from this principle, Canadian doctrine should stipulate that battle groups will not normally be split up. Elements are dependent upon each other and it is dangerous to destroy

integral combat power to satisfy independent missions. Any missions needing detached elements must remain under the firm control of the battle group commander and be for a very limited duration. This is just sound tactics. Long term detachment of small sub-units, as happened in UNPROFOR, is not acceptable for local battle group command and administration, or for national Canadian aims.

Avoiding a repetition of the situation of UNPROFOR will require the expenditure of resources. Either give the battle group commander the necessary organization and power to act as the contingent commander or put into theatre a Canadian Contingent headquarters element which can truly act as a higher control element for the battle group. The first option will still not overcome the natural (and proper) tendency for the battle group commander to look downward towards the tactical handling of his command. The second option is more attractive from the perspective of proper command and control procedures.

As a corollory, the contingent commander must be given more latitude in decision-making concerning the employment of Canadian Contingent forces. This may be difficult to accept in a situation like UNPROFOR when many changes or modifications to mandates had political implications. Nevertheless, the trend toward centralized micro-command from Ottawa is unhealthy and has been proven to be ineffective. Decentralized command authorities, working within clear general operational direction has consistently been proven to be more successful in war and in peace.

In such a contingent command element, there should be a proper emphasis on the intelligence function. An intelligence capability in contingent headquarters should be included for proper assessment of data and the passing of such assessments both upwards and downwards. Notwithstanding whether or not a contingent headquarters is deployed, intelligence sections in battle groups should be fully functional.

ENDNOTES

[1] Reid, Brian A., *Our Little Army in the Field.* p.172 and Millar, Carman. Painting the Map Red. P. for references to the feelings of Canadians in the South African war 1899-1902. See also Morton, Desmond A Military History of Canada pp. 111- 118.

[2] Prof Millar noted, in an address at the Canadian War Museum on 18 Nov 99, when discussing Anglo-Canadian relations of the period, that Canadians fostered their uniqueness and refused on a number of occasions to respect any but their own officers. This was also evident among Canadian recruited for the South African Constabulary.

[3] References are legion. See Nicholson, Col G.W. *The Canadian Expeditionary Force 1914-1919* for the definitive official history of the CEF. Other authors have been clear on the impact of battles like Vimy Ridge. See Pierre Berton's *Vimy Ridge* for an assessment of the battle on the Canadian psyche. Soldiers of the era often speak of their nationalistic emotions and the pride they felt in being part of the Canadian Corps.

[4] A popular account of the problems is found in *Reap the Whirlwind* by Spencer Dunmore and William Carter. They and numerous others recount the clear opposition of the Bomber Command chief to this individualism on the part of one country. The official history account is found in Vol 3 of the RCAF history, *Crucible of Fire.*

[5] Upon arrival in Korea, LCol Stone commanding 2nd Battalion, PPCLI, had occasion to invoke his instructions when ordered by the US commander to move immediately into the defensive line with a tired and untrained battalion. Stone argued successfully not to do so until he had had the opportunity to acclimatize and train his unit. Melady, John. *Korea: Canada's Forgotten War.* Pp.61-61

[6] B-GG-005-004/AF-000 *Canadian Forces Operations* 1997-05-15, p. 2-2

[7] See MacKenzie, Lewis. *Road to Sarajevo* for a description of his daily routine and the events which distracted him from his responsibilities as Canadian Contingent Commander.

[8] A typical lack of use of a Canadian battle group's intelligence system is seen in the testimony of Capt Gosse before the Croatia Board of Inquiry (Vol IX, 20 Sep 99). He describes his duties as those of "information officer", not "intelligence officer" , and further indicates that the collation of information about the terrain and potential belligerent activity and organizations was done by the Operations Officer and Commanding Officer. This was despite the fact that he had been trained as a unit level intelligence officer and had some assistance in the intelligence section.

[9] Comparison of classified intelligence reports at the CANBAT 1 level and the resultant situation reports received at NDHQ indicates that there was little or no intelligence processing done. Large increases in shelling by belligerents from week to week, for instance, are summed up with cryptic notations such as, "No significant change in situation." One battalion Intelligence officer indicated that he had received little training for the position and that his main job to that time had been to produce a newsletter for the unit.

[10] In private conversations, the opinion has been expressed to me by senior officers that the true extent of the military action in the Medak Pocket in which CANBAT 1 was involved in 1993 was not fully recognized until the CDS visited shortly afterward. It was only then that NDHQ became generally aware that the nature of peacekeeping had changed drastically from previous missions.

[11] See the testimony of LCols Diakow, Lessard and Calvin as examples of the lack of accurate information on conditions in theatre being passed back to succeeding battle groups.

[12] Testimony of Capt Gosse,andGeneral Forand. *op.cit*

[13] At present, the missions in which this situation pertains are classified. For the most part, the restrictions on the movement of some CF personnel are for the safety of individuals more than because of the political concerns for Canada. Still, it is micromanagement in the extreme for NDHQ to have to deal with such a matter.

[14] Testimony of Major General Alain Forand before the Board of Inquiry – Croatia on 25 Nov 99. MGen Forand was the commander of Sector South in UNPROFOR in 1995.

COMMANDEMENT, CONTRÔLE ET RENSEIGNEMENT

DANS LE CADRE

DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

Document rédigé à l'intention de la Commission d'enquête — Croatie

Par Angus M. Brown, O.M.M., CD, M.A.

Colonel (retraité), Forces armées canadiennes

Introduction

Ce document est destiné aux membres de la Commission d'enquête sur la Croatie, qui pourront l'utiliser comme référence. Il présente un examen de certains des facteurs liés aux fonctions de commandement, de contrôle et de renseignement dans le cadre des opérations de maintien de la paix, particulièrement les missions de maintien de la paix menées par l'ONU en ex-Yougoslavie, soit la FORPRONU I et la FORPRONU II.

Le document donne un bref aperçu du contexte historique et de l'évolution du commandement et du contrôle canadiens au cours du siècle dernier. L'organisation habituelle en matière de commandement et de contrôle dans le cadre de déploiements auxquels participent les soldats des Forces canadiennes (FC) y est examinée. La fonction de renseignement y est décrite dans ses grandes lignes. La question des niveaux de commandement y est abordée. Enfin, le document contient quelques solutions possibles en vue d'éviter de nouveaux problèmes aux soldats canadiens qui participeront à des déploiements lors des missions de maintien de la paix à venir.

Historique de l'organisation du commandement des Forces canadiennes

Depuis leurs tout premiers déploiements, les unités militaires organisées des Forces canadiennes ont cherché à s'organiser, à agir et à se battre à titre d'entités canadiennes. Les réalisations militaires des Canadiens ont grandement contribué à l'émergence d'un sentiment de fierté et d'unité dans tout le pays. En s'éloignant de leurs rivages, les Canadiens sont devenus de plus en plus nationalistes. Pour les soldats canadiens servant au sein de différents contingents militaires, ce sentiment s'est traduit par le désir d'être considérés comme ayant une identité unique, comme des Canadiens.

Au cours de la guerre des Boers, la grande majorité des Canadiens ayant servi au sein des quatre contingents ont préféré combattre en tant que Canadiens, au sein d'unités canadiennes dirigées par des Canadiens. En raison de la contribution plutôt faible du Canada en ce qui a trait au nombre total de soldats et du caractère peu élaboré de la formation offerte aux officiers canadiens du haut commandement, il était normal que les rares unités canadiennes relèvent de l'autorité de l'armée de l'Empire. En fait, c'est ce qui a différencié les Canadiens de leurs cousins des autres colonies de l'Empire au cours de la guerre en Afrique du Sud.

L'infanterie canadienne, les bataillons montés et les batteries d'artillerie ont pris leur place au sein de l'ordre de bataille de l'Armée impériale britannique, mais ils ont rapidement développé leur propre façon de fonctionner. Ils ont également utilisé le sentiment nationaliste canadien comme moyen de rehausser le moral et d'encourager la ténacité sur le champ de bataille. En fait, bon nombre des soldats et des officiers étaient nés au Royaume-Uni, ou du moins avaient été élevés au sein de familles canadiennes ayant une mentalité britannique. Ce fait n'était pas étranger à la vague de patriotisme touchant surtout les régions anglophones du Canada, mais ne signifiait pas pour autant que les soldats canadiens ne constitueraient que des renforts pour l'Armée britannique. Si le gouvernement de l'époque n'en montrait rien, les soldats canadiens, eux, désiraient réellement être considérés comme des Canadiens contribuant par le biais d'unités organisées. Ainsi, les soldats de ces unités se sont mis à porter des noms bien canadiens et des insignes aux couleurs du Canada.[1]

Les unités canadiennes fonctionnaient au sein d'unités qui étaient tout au plus de l'importance d'un bataillon et qui relevaient de formations britanniques comprenant un plus grand nombre de soldats, tout cela sous l'autorité des régimes colonial et impérial. Habituellement, les unités canadiennes n'étaient pas dissociées et demeuraient sous le commandement de leurs propres officiers. Les unités canadiennes faisaient preuve d'une grande cohésion. Les relations entre Britanniques et Canadiens étaient parfois tendues, mais en général, lorsque les soldats canadiens pouvaient demeurer sous l'autorité de leurs propres officiers, les problèmes se faisaient rares. Les Britanniques veillaient la plupart du temps à ce qu'il en soit ainsi. Des problèmes sont survenus, en particulier au sein de la force constabulaire sud-africaine, vers la fin de la guerre et après celle-ci, lorsque les autorités ont modifié le système de telle façon que les organisations canadiennes n'étaient plus dirigées par leurs propres officiers et n'assumaient plus leurs propres tâches.[2]

Bien que le rôle du Canada dans le cadre de la guerre des Boers ait été de moindre importance comparativement à d'autres guerres, cette contribution marque une étape de maturation militaire pour le Canada en ce qui touche sa participation à ce qu'il convient maintenant d'appeler des opérations combinées (auxquelles participent plus d'un pays). La plupart des auteurs s'entendent pour dire que cette expérience, qui résulte à la fois d'un sentiment exagéré de confiance en soi et de la réalisation de plus en plus nette que le Canada avait la possibilité de jouer un rôle d'importance dans le monde, a tenu lieu de formation, et cet apprentissage s'est transmis aux générations qui ont suivi.

Au cours de la Première Guerre mondiale, en dépit de l'ordre donné au départ par le Chef d'état-major britannique à l'effet que les unités canadiennes devaient être séparées afin que les soldats puissent servir de renfort aux formations britanniques, les unités militaires canadiennes ont été regroupées en divisions distinctes et ont par la suite été placées sous l'autorité d'un Corps d'armée canadien distinct au sein du corps expéditionnaire du pays. Ces unités n'étaient donc formées que de soldats canadiens. Même si bon nombre des officiers en charge des divisions et des échelons supérieurs étaient britanniques, de plus en plus d'officiers canadiens se sont retrouvés aux échelons supérieurs de la chaîne de commandement, selon leur expérience et leur formation. Par la suite, le poste de commandant de corps et la plupart des postes de haut commandement ont été occupés par des Canadiens. Le Corps canadien est devenu responsable de son propre commandement et a mené ses opérations à titre de formation canadienne. Au fur et à mesure que le corps devenait plus

compétent, les victoires se sont accumulées. Ainsi, celle remportée à Vimy Ridge, entre autres, a fortement contribué à forger l'identité nationale canadienne.[3]

La situation était différente pour les forces navales et la force aérienne naissante. Les navires de guerre se trouvaient sous l'autorité de la Marine royale et peu d'organisations de commandement uniquement canadiennes ont été formées. Un grand nombre de Canadiens ont participé aux opérations aériennes du Corps royal d'aviation et du Royal Naval Air Service. Bien que de nombreux pilotes se soient distingués et aient souvent servi en compagnie d'autres Canadiens au sein d'une même unité, aucune unité entièrement canadienne n'a été formée.

L'organisation des unités canadiennes a été sensiblement la même dans le cadre de la Deuxième Guerre mondiale. La plus petite formation placée sous le commandement d'un allié de plus grande importance (il s'agissait habituellement des Britanniques) est une division ayant participé à l'invasion de la Sicile. Par la suite, sur le théâtre des opérations en Italie, cette division est devenue un corps. Dans le cadre de l'invasion et de la libération de l'Europe, le pays a contribué par le biais de la 1re Armée canadienne. En plus de déployer des formations d'importance disposant de leur propre personnel et quartiers généraux, le Canada a fourni du personnel et a envoyé des sous-unités pour des opérations spéciales, comme la Force 136 en Extrême-Orient et la 1re Force de service spécial Canada-États-Unis. Il s'agissait là d'opérations secondaires. La grande majorité des soldats canadiens ont servi sous un commandement canadien, au sein de formations canadiennes et ce, dans un contexte de coalition.

La Marine royale du Canada a joué un rôle plus important qu'au cours de la Première Guerre mondiale. Les opérations qu'elle a menées ont elles aussi été assimilées à l'ensemble des opérations effectuées par la marine royale dans l'Atlantique, la Manche et la Méditerranée. Un officier supérieur canadien dirigeait, à partir de Halifax, les opérations menées dans le secteur du nord-ouest de l'Atlantique. Son commandement était lié de près aux opérations des forces navales britanniques et américaines, d'une part, en raison du nombre de navires et d'avions des forces participant aux opérations et d'autre part, en raison de l'emplacement du théâtre des opérations.

Les opérations de l'aviation militaire canadienne étaient également dirigées de près par les Britanniques, du moins pendant les premières années de la guerre. Des membres du personnel de l'Aviation royale du Canada servaient au sein d'escadrons britanniques, et vice versa. L'appui au sol était sous l'entière responsabilité de la Royal Air Force. Des aviateurs de différents pays ont été formés par le biais du British Commonwealth Training Plan (Programme d'instruction du Commonwealth), bien que le contrôle de la plupart des bases ait été remis, ultérieurement, entre les mains des Canadiens. Plus tard au cours de la guerre, en dépit du fait que le chef du Bomber Command s'y opposait, un groupe de bombardement canadien a été formé afin de répondre à la demande qui voulait que les Canadiens soient dirigés par des commandants supérieurs canadiens.[4] Cependant, même à ce moment-là, en raison de l'approche unifiée adoptée par le Commonwealth pour l'instruction et l'embauche en matière d'aviation, il n'était pas rare qu'un équipage soit formé de personnes de nationalités différentes.

En Corée, les aéronefs de transport et les navires canadiens menaient leurs opérations en collaboration avec les Britanniques et les Américains, ainsi qu'avec d'autres membres des Nations Unies. Pour appuyer les opérations terrestres, les Forces canadiennes ont envoyé un bataillon

d'infanterie puis, par la suite, une brigade complète. Les commandants avaient reçu des ordres précis relativement à leur travail et à leur droit de communiquer avec le gouvernement.[5]

Types de commandement et de contrôle

La question du commandement et du contrôle des forces armées suppose l'emploi d'une terminologie précise, souvent délicate et rigoureuse. Lorsque des soldats canadiens se joignent à une force multinationale, la question du commandement doit être claire. Certains pays, notamment les États-Unis, ne permettent presque jamais que leurs soldats soient dirigés par des commandants d'autres pays. Cependant, la plupart des pays qui ne constituent pas des superpuissances collaborent dans le cadre d'opérations militaires. Ainsi, la question du commandement doit être sans équivoque afin de protéger l'effort de coalition et les forces participantes. La méthode employée par le Canada en matière d'organisation du commandement est tout à fait typique de celle utilisée par les forces multinationales, y compris dans le cadre des opérations de maintien de la paix dirigées par les Nations Unies.

Le Canada, comme toute nation, ne remet jamais entièrement le commandement de ses troupes entre les mains d'un autre pays. Lorsque des unités canadiennes participent à un déploiement au sein d'une force internationale, y compris les forces de l'ONU, le commandant de la force en question prend en charge le « contrôle opérationnel ». Cela suppose que le commandant de la force n'est pas habituellement en charge de l'administration et de la logistique relativement au soutien offert à l'unité, mais qu'il a le pouvoir de donner l'ordre qu'un déploiement opérationnel soit effectué pour l'exécution de tâches pertinentes à la mission attribuée par le Conseil de sécurité et pour laquelle la force a été créée.

Le manuel canadien *Manuel d'opérations des Forces canadiennes* est très précis pour ce qui est de la question du « contrôle opérationnel ». La terminologie qui y est employée pour définir le pouvoir de commandement est conforme à celle qui est généralement reconnue et utilisée par l'ONU et l'OTAN. En ce qui concerne le contrôle opérationnel, ou con op, les précisions contenues dans le manuel sont catégoriques : « Le (con op) ne comporte pas le pouvoir d'utiliser séparément les éléments constitutifs des unités concernées ». Plus loin, on trouve l'énoncé suivant : « Le con op ne comporte pas le pouvoir d'utiliser une unité, ou toute partie de celle-ci, pour exécuter des tâches autres que celles attribuées, ou de modifier son organisation de base de façon telle qu'elle ne peut plus exécuter d'autres tâches ou se déployer rapidement (traduction libre). »[6]

Dans le cadre de la plupart des opérations militaires, canadiennes ou autres, il est courant de détacher des éléments constitutifs de l'unité ou de les rattacher à d'autres autorités de commandement, souvent au sein d'une coalition internationale, dans l'exécution d'une mission. Il n'est pas rare que des navires passent d'une organisation à une autre afin que celle-ci soit en mesure d'offrir une défense aérienne ou de procéder au ravitaillement en mer d'un groupe de navires. Les aéronefs peuvent effectuer des déploiements seuls (habituellement avec un appui au sol adéquat), en groupes de deux ou en nombre important, tout dépendant de la mission. Ces détachements sont autonomes et sont habituellement utilisés dans le cadre de missions de courte durée. Cependant, les forces terrestres fonctionnent différemment.

La force d'une unité militaire repose sur la concentration de sa puissance de combat et sur l'approche systémique employée dans le cadre d'une opération. Un navire peut mener ses opérations seul ou en collaboration avec d'autres navires, et un aéronef peut se joindre à un groupe d'aéronefs existant sans qu'un ajustement quelconque ne soit nécessaire. Cependant, les éléments constitutifs des forces terrestres sont interconnectés et ce, de façon complexe. Habituellement, pour qu'elle soit efficace, une unité doit être formée comme bataillon ou régiment. Les groupes opérationnels sont appelés groupements tactiques. Ainsi, les membres du personnel de combat peuvent travailler ensemble, disposer de l'aide du personnel de soutien au combat et être dirigés adéquatement par le personnel de commandement. Bien que des changements puissent survenir au sein du personnel de combat, tout dépendant de la nature de l'opération, tous les membres de cette organisation doivent travailler en commun. Par exemple, un groupement tactique peut avoir recours à l'appui de certaines sous-unités (un escadron de reconnaissance, un peloton antiblindés supplémentaire, des compagnies d'infanterie, des véhicules additionnels, etc.) pour exécuter une tâche particulière dans un environnement opérationnel précis. Habituellement, ce genre de rattachement est effectué à l'intérieur d'une formation d'appartenance plus importante. La formation d'appartenance (il s'agit habituellement d'une brigade ou d'une division) peut à ce moment-là offrir un soutien supplémentaire ou exercer un contrôle afin de combler les lacunes qui pourraient exister à la suite du rattachement.

Cependant, en détachant concrètement tout élément constitutif d'un groupement tactique, les autres sous-unités ne peuvent y avoir recours rapidement. Cela mine l'intégrité de l'unité et rend celle-ci difficile ou impossible à diriger et à appuyer. De plus, l'unité pourrait se trouver incapable d'effectuer un déploiement d'armes si un appui-feu direct survenait. Pour l'exécution de certaines tâches, seule une partie du groupement tactique d'un bataillon ou d'un régiment est nécessaire. Parfois, une sous-unité suffit. Dans ce cas, une compagnie ou un escadron peut exécuter des tâches de façon indépendante pendant une courte période, tout en demeurant sous le commandement du groupement tactique. Lorsque l'exécution des tâches nécessite une longue période, ou que les tâches sont plus complexes, il faut alors procéder au détachement d'une autre partie du groupement tactique (notamment du personnel de commandement ou de soutien), selon la nature des tâches. Par conséquent, l'intégrité de l'unité est minée, les membres du personnel de commandement et du personnel de soutien risquent de se retrouver débordés et la possibilité d'échec ou encore le degré de risque opérationnel augmente, autant pour les sous-unités assignées aux tâches que pour le reste du groupement tactique.

On tend toujours à compenser pour une insuffisance en termes de nombres en détachant des éléments constitutifs d'une unité en vue de l'exécution de tâches indépendantes. Cela se produit fréquemment dans le cadre d'opérations de maintien de la paix lorsque la nature de la mission le permet ou qu'il y a peu d'activité. Les unités participant à des opérations de maintien de la paix doivent souvent couvrir des zones de responsabilité beaucoup plus vastes que celles qu'il est habituel de couvrir lors de véritables opérations de combat. À Chypre, au sein de la FUNU et lors d'autres missions, les forces de l'ONU ont été dispersées sur différents avant-postes éparpillés, reliés entre eux par une patrouille mobile. Une réserve mobile était disponible en cas de menaces d'importance moyenne ou faible. Ces unités ainsi dispersées se sont retrouvées pratiquement sans moyens et ont dû à de nombreuses reprises avoir recours aux ressources locales, afin d'être en mesure d'offrir un appui matériel. Elles effectuaient des déploiements sur le théâtre des opérations avec un nombre restreint de soldats et, une fois sur place, envoyaient de petits groupes pour l'exécution des tâches

indépendantes. Cette façon de procéder a fonctionné tant et aussi longtemps que la situation est demeurée calme et stable.

Plus souvent qu'autrement, les pénuries de personnel sont directement attribuables aux restrictions budgétaires relatives au nombre de soldats que le Canada ou l'ONU impose aux forces de maintien de la paix ou à la contribution nationale à cet effet. L'imposition d'une limite à tout moment sur le nombre de soldats pouvant participer aux opérations sur le théâtre des opérations constitue un moyen facile d'assurer le contrôle des finances d'une force. Souvent, cette façon de procéder entraîne une réorganisation des unités, pour que le nombre maximal de soldats ne soit pas dépassé. Malheureusement, des unités ainsi amputées sont incapables de répondre à toute augmentation du niveau de risque survenant dans leur environnement. Le niveau de risque a d'ailleurs augmenté de façon importante en cette époque où les opérations de maintien de la paix sont plus « musclées » qu'auparavant, et où l'ONU ou d'autres forces intermédiaires doivent s'interposer entre des protagonistes mal intentionnés, mal dirigés et indisciplinés. Limitées par des contraintes adaptées à des missions de maintien de la paix relativement calmes, les unités doivent assurer une réaction militaire adéquate lorsqu'elles font face à des menaces de la sorte. Par conséquent, certaines opérations de maintien de la paix de l'ONU se sont soldées par un échec parce que les forces participant aux déploiements n'étaient pas armées et n'étaient pas équipées de manière adéquate.

En résumé, les expériences antérieures en ce qui concerne la capacité des unités militaires à fonctionner en dépit du fait qu'elles sont divisées ont donné de bien mauvais résultats. Le groupement tactique d'un bataillon constitue la plus petite entité en mesure de mener ses opérations de façon sécuritaire et efficace pendant de longues périodes. Lorsqu'une partie d'un groupement tactique est détachée en vue de l'exécution de tâches indépendantes, cela met une pression excessive sur le personnel de commandement, de contrôle et de soutien de ce groupement et mine son intégrité opérationnelle. Les unités navales et aériennes n'ont pas à composer avec une telle altération de leur intégrité systémique. De façon générale, tout aéronef peut s'insérer dans un groupe plus important, surtout lorsqu'il fait partie d'une alliance ou d'une coalition, en raison de la concordance des différentes méthodes en matière de techniques et de tactiques. Tout navire peut mener ses opérations en collaboration avec des alliés, la technologie étant la même. Cependant, les conséquences entraînées par la division d'unités militaires sont immédiates et souvent démoralisantes. À court terme, l'efficacité tactique s'en trouve réduite, ce qui peut engendrer des faiblesses dont un ennemi ou un belligérant pourrait profiter dans le cadre d'une opération de maintien de la paix. À long terme, le rythme des opérations diminuera ou, s'il ne diminue pas, les membres de l'unité devront travailler plus fort et plus longtemps. Cela se traduit par un stress et un affaiblissement graduel de l'atout de combat le plus précieux de l'unité, soit ses membres.

La fonction de renseignement

Le renseignement constitue un besoin essentiel aux unités militaires. Le renseignement permet aux unités d'être au fait de ce qui se passe autour d'eux et ainsi de s'organiser, d'effectuer un déploiement et de faire face à l'ennemi dans un contexte favorable. Afin d'être utiles, les renseignements doivent être recueillis, traités, puis transmis aux personnes qui en ont besoin. Au niveau le plus bas de la chaîne de commandement, habituellement le groupement tactique, les renseignements bruts sont recueillis et ne font l'objet que d'un bref examen avant d'être transmis à

un niveau supérieur. Au niveau supérieur (ou niveaux supérieurs), les renseignements sont analysés, placés en contexte, puis analysés. Les renseignements ainsi évalués sont transmis au personnel opérationnel, qui les utilisera dans le cadre du processus de planification, puis retournés aux niveaux inférieurs, où ils seront utilisés sur-le-champ. Ainsi, la fonction de renseignement relève du personnel de commandement.

Lors de missions de maintien de la paix antérieures, il était recommandé de ne pas recueillir ou traiter de renseignements. Le pays hôte interprétait parfois ces activités comme étant hostiles. En raison de la nécessité de créer un climat de confiance entre la force de maintien de la paix et les différents participants à un conflit, aucun processus actif de rassemblement ou de traitement des renseignements n'était mis en œuvre, comme le font habituellement les forces armées. Du côté canadien, étant donné que la plupart des missions de maintien de la paix étaient plutôt calmes, comme celle menée à Chypre, le personnel du renseignement au niveau des groupements tactiques ne participait pas à la plupart des déploiements effectués, ou s'il y participait, il se voyait attribuer des tâches autres que celles liées directement à la fonction de renseignement de combat. Les sections responsables du renseignement au niveau des groupements tactiques étaient affectées à des tâches relatives aux questions militaires ou civiles, à la liaison, à la diffusion interne ou externe de l'information publique ainsi qu'à bien d'autres tâches de nature variée. Lorsque les belligérants eux-mêmes coopéraient avec les forces de maintien de la paix, il n'y avait aucun problème. Mais à partir du moment où certains d'entre eux se sont mis à menacer la sécurité de la force de maintien de la paix plutôt que de coopérer, la question de la fonction de renseignement a cessé d'être considérée comme accessoire.

Niveaux de commandement

Par le passé, après l'agitation initiale engendrée par un déploiement, en général, les missions de maintien de la paix se stabilisaient et les forces effectuaient des opérations qui ne nécessitaient que peu de direction, soit la prise de décisions quotidienne au sujet des activités du jour. En raison du caractère routinier de ces opérations, la plupart des activités se réduisaient à des drills effectués par les soldats sur le terrain, ce qui ne nécessitait que peu de commandement. Par conséquent, un quartier général normalement réservé aux groupements tactiques de petite dimension suffisait pour commander la plupart des unités militaires sur place, ainsi que tout attachement chargé d'offrir du soutien à l'unité. On n'avait pas réellement besoin d'un quartier général national de niveau supérieur entre l'unité et le quartier général de la force de maintien de la paix. Lorsque, de temps à autre, la présence d'un officier supérieur canadien s'avérait nécessaire sur le terrain, généralement à des fins administratives et disciplinaires, un officier canadien occupant un poste au sein du quartier général de la force de maintien de la paix était nommé commandant du Contingent canadien. Le Canada étant un pays fournisseur de contingent, il y avait habituellement un ou plusieurs officiers canadiens au sein du quartier général, peu importe la force déployée. Ainsi, trouver un officier supérieur apte à jouer ce rôle ne posait aucun problème. Les questions les plus sérieuses étaient liées aux emplacements où avaient lieu les déploiements, aux règles d'engagement et à d'autres questions relatives au mandat des forces. Ces questions étaient soumises au Quartier général de la Défense nationale à Ottawa, étant habituellement de nature politique ou nécessitant la participation du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, qui est le grand responsable des questions de maintien de la paix au gouvernement.

Ainsi, le Canada disposait rarement d'un quartier général supérieur sur le théâtre des opérations pour diriger le groupement tactique. Le commandant du groupement tactique était en charge de la plupart des questions concernant son unité et soumettait les questions de nature administrative ou disciplinaire qui se situaient au-delà de son champ d'autorité au commandant nommé du Contingent canadien. Si la question se situait au-delà des pouvoirs restreints du commandant de contingent, elle était alors soumise au Quartier général de la Défense nationale (QGDN) à Ottawa, qui se chargeait de la résoudre.

Cette façon de procéder a entraîné de nombreuses conséquences fâcheuses. Il était normal que le commandant de contingent n'ait qu'un personnel restreint à sa disposition. De plus, il était avant tout un officier d'état-major de l'ONU et ses responsabilités correspondaient à son grade. En raison du manque de personnel et du fait qu'il devait considérer les tâches attribuées par l'ONU comme prioritaires, la capacité d'agir du commandant de contingent était souvent restreinte. Par exemple, le brigadier-général Lewis MacKenzie, lorsqu'il était commandant du Secteur de Sarajevo au sein de la FORPRONU en 1992, agissait également à titre de commandant du Contingent canadien. Il ne serait pas raisonnable de croire que le Contingent canadien constituait sa préoccupation principale, puisqu'il devait également résoudre les problèmes liés à la guerre entre les parties belligérantes, à l'ouverture de l'aéroport, à la cessation des bombardements et aux négociations internationales visant à sauver la ville.[7]

Puisque le commandant de contingent ne disposait que d'un personnel restreint, il était impossible de procéder au traitement des renseignements pour le compte du groupement tactique ou du QGDN. Comme mentionné précédemment, il n'y avait que très peu de renseignements, ou pas du tout, de disponibles auprès de l'ONU. Au niveau des groupements tactiques, les installations réservées à la fonction de renseignement avaient été démantelées, ou du moins n'étaient pas utilisées.[8] La plupart des services de renseignement au niveau des unités étaient dirigés vers les échelons inférieurs et demeuraient à l'interne. Les renseignements faisaient rarement l'objet d'une évaluation approfondie. Il y avait des écarts entre les données brutes transmises par les groupements tactiques de la FORPRONU et celles contenues dans les comptes rendus de situation envoyés au QGDN. À tout le moins, les membres du personnel d'Ottawa n'étaient pas toujours informés des problèmes urgents qui surgissaient, ce qui a parfois donné lieu à une mauvaise compréhension de la gravité de la situation sur le terrain.[9] Ce phénomène est attribuable à l'absence d'un processus objectif d'évaluation des renseignements, à tous les niveaux intermédiaires. Le caractère médiocre de la capacité amoindrie des groupements tactiques à traiter l'information, l'absence de capacité de traitement au niveau intermédiaire et la mauvaise compréhension, de la part du personnel du QGDN, des conditions opérationnelles réelles ont fait en sorte que la représentation de la situation dans laquelle se trouvaient les groupement tactiques canadiens était parfois faussée.[10] Les témoignages de différents commandants de groupements tactiques illustrent bien le manque de compréhension par rapport à la situation réelle. Par exemple, au moment de l'exécution de la reconnaissance précédant le déploiement, ces derniers ont été étonnés lorsqu'ils ont constaté quelles étaient les conditions opérationnelles sur le théâtre des opérations et, par conséquent, ils ont été dans l'obligation de modifier au dernier moment l'entraînement de leur unité afin de rehausser le degré de préparation.[11]

Le manque de compréhension de la situation réelle n'était pas limité qu'au caractère inexact des renseignements diffusés vers les échelons supérieurs de la chaîne de commandement, mais touchait également les soldats sur le terrain, qui avaient de la difficulté à obtenir les renseignements

leur étant destinés. Le capitaine Gosse et le général Forand, entre autres, ont mentionné au cours de leurs témoignages devant la Commission d'enquête sur la Croatie qu'ils disposaient rarement de suffisamment d'information sur la situation dans leur secteur. Ainsi, ils ne disposaient pas de suffisamment de renseignements leur permettant de connaître certains détails sur les belligérants se trouvant dans leur secteur ou permettant de leur donner une vision d'ensemble de la situation sur le théâtre des opérations.[12] Cette lacune peut constituer un sérieux handicap pour les officiers d'un groupement tactique qui doivent non seulement mener leurs opérations en fonction de la situation tactique, mais également tenir lieu de négociateurs à l'échelon local. Par conséquent, il est essentiel que le commandant du groupement tactique sur le terrain dispose des renseignements pertinents, autant dans le cadre d'opérations de maintien de la paix qu'en temps de guerre. L'absence d'un système de renseignements fonctionnel est inacceptable.

En raison de l'absence d'un quartier général intermédiaire sur le théâtre des opérations, il n'était pas rare qu'un groupement tactique ou qu'un chef de mission sur le terrain communique directement avec le QGDN. Pour les questions relatives aux modifications apportées au mandat de la FORPRONU ou à l'utilisation d'éléments constitutifs d'un groupement tactique hors du secteur désigné et approuvé auparavant, le QGDN devait être consulté afin d'obtenir l'autorisation des dirigeants politiques canadiens et du MAECI. Parfois, ce système faisait en sorte que le QGDN d'Ottawa devait autoriser l'utilisation de formations aussi petites que des pelotons lorsque le commandant de la Force désirait les déplacer d'un endroit à un autre pour des raisons tactiques. En fait, dans le cadre de certaines missions de maintien de la paix de l'ONU, en particulier les missions d'observation, le QGDN est tenu d'autoriser le déplacement sur une base individuelle d'officiers vers des secteurs dangereux ou hors de ceux-ci.[13]

Une autre des fonctions importantes d'un quartier général intermédiaire consiste à s'occuper de certains problèmes pour le compte du commandant du niveau inférieur afin que celui-ci puisse concentrer son attention sur sa tâche principale, soit le commandement tactique. À quelques occasions, au sein de la FORPRONU, les commandants de groupements tactiques se sont vu confier des missions qu'ils n'auraient peut-être pas effectuées dans des circonstances normales. Le détachement de compagnies en Macédoine et à Srebrinicia et la division de COMBAT 1 en deux parties séparées par 550 kilomètres constituent des exemples d'attribution de tâches anormale à un groupement tactique. En fait, cette façon de procéder pourrait carrément aller à l'encontre de la définition de « contrôle opérationnel » mentionnée précédemment. Cependant, compte tenu de la situation politique du moment et en raison de l'importance de faire de la mission un succès, ces événements, et d'autres événements semblables, se sont bel et bien produits.

Même s'il est prêt à accomplir des tâches supplémentaires, il est fort possible que le commandant du Contingent canadien soit distrait par ses tâches principales, qu'il ne soit pas apte à donner des conseils éclairés ou qu'il ne dispose d'aucune information sur la question à résoudre. Le commandant du groupement tactique est ainsi soumis à une pression énorme. Il se doit de diriger les opérations tactiques de son unité (en situation de tir réel), travailler en collaboration avec le commandant de la Force (qui vient souvent d'un pays étranger), veiller à ce que les membres de la chaîne de commandement nationale soient tenus au courant de la situation et effectuer des tâches liées à l'administration et à la logistique. Il doit exécuter toutes ces tâches en dépit des contraintes de temps et souvent sans être au fait de la situation réelle sur le terrain et du caractère urgent de celle-ci, ce qui pourtant sert de fondement à toute requête ou à tout ordre.

Cela ne signifie pas que les officiers supérieurs canadiens ont négligé quelque tâche que ce soit. Simplement, ils ne disposaient que des ressources nécessaires à l'exécution des tâches essentielles. La capacité de traitement de l'information était nulle, il n'y a avait aucun membre du personnel chargé d'assurer le suivi et le soutien du groupement tactique et les contraintes de temps faisaient en sorte que seules les tâches de commandement essentielles pouvaient être effectuées. Encore une fois, dans le cadre d'une mission de maintien de la paix habituelle, soit relativement stable, c'est suffisant. Cependant, au fur et à mesure que le niveau de risque est devenu plus élevé dans le cadre d'opérations de maintien de la paix, les vieilles méthodes ont perdu de leur efficacité. Le personnel chargé de la planification opérationnelle au QGDN a montré qu'il avait implicitement compris cette réalité lorsqu'il a procédé à l'organisation des forces en vue des missions du Chapitre VII, les soi-disant missions« d'efforts de conciliation » ou missions « d'imposition de la paix » en Somalie et de la guerre du Golfe. Le quartier général de la brigade canadienne dirigeait les soldats canadiens faisant partie de la Force de mise en œuvre et de la Force de stabilisation. Dans le cadre de ces missions, en raison de la possibilité de violence, il était entendu qu'il y aurait un quartier général intermédiaire sur place pour diriger les soldats canadiens sur le théâtre des opérations. En rétrospective, le personnel du début des années 1990 ne s'est pas rendu compte que le contexte des missions de maintien de la paix à laquelle participait la FORPRONU s'était modifié et, par conséquent, c'est une force traditionnelle, modérée, en matière de personnel et de commandement, qui a été envoyée en ex-Yougoslavie.

Solutions possibles

Dans l'ensemble des Balkans, et particulièrement au sein de la FORPRONU, la nature de la mission de maintien de la paix s'est modifiée. Les soldats canadiens ont été exposés pendant de longues périodes à des dangers qui n'étaient pas présents dans le cadre d'opérations semblables dans le passé. Cependant, bien que le contexte ait changé, la doctrine et l'organisation des Forces canadiennes sont demeurées les mêmes. Les soldats se sont soudainement rendu compte qu'ils n'avaient plus affaire à des unités militaires organisées et préparées à un cessez-le-feu, mais plutôt à « … des malfaiteurs, des ivrognes, des criminels et des enfants-soldats… », pour citer le major-général Alain Forand.[14] Les soldats de première ligne se sont retrouvés tiraillés dans plusieurs directions, en nombre insuffisant et sans idée précise de la situation. Ils se sont ainsi retrouvés dans une situation très dangereuse et ce n'est que grâce à une formation de qualité et un bon commandement qu'ils ont pu s'en tirer sans conséquences plus graves. Pour assurer la protection des soldats des Forces canadiennes, certaines solutions semblent évidentes.

Les soldats canadiens devraient être réunis au sein de groupes nationaux et demeurer ensemble. Cela pourrait s'avérer difficile dans certaines cas, mais le Canada devrait insister qu'il en soit ainsi lorsque l'ONU ou les coalitions souhaitent qu'il participe à leurs opérations. Que cette exigence ne soit pas respectée constituerait un pas en arrière relativement à l'utilisation des ressources militaires nationales. Cette requête sera mal acceptée par certaines parties, selon les circonstances. Cependant, comme cela a été le cas à certaines reprises par le passé, les Canadiens doivent être dirigés par d'autres Canadiens et ce, jusqu'aux postes de haut commandement les plus élevés, et en dépit de toute protestation de la part des membres de la coalition.

Dans un même ordre d'idées, la doctrine canadienne devrait préciser que les groupements tactiques ne doivent pas, en temps normal, être divisés. Les éléments constitutifs dépendent les uns des autres et il est dangereux de réduire la puissance de combat de ces groupements afin d'assurer l'exécution de missions indépendantes. Toutes les missions qui exigent le détachement d'éléments constitutifs doivent demeurer sous le commandement rigoureux du commandant du groupement tactique et être limitées à une courte période de temps. Ce n'est qu'une simple question de logique tactique. Les détachements de longue durée des petites sous-unités, comme on l'a vu au sein de la FORPRONU, sont inacceptables sur le plan du commandement et de l'administration du groupement tactique, et ne sont pas conformes aux objectifs nationaux fixés par le Canada.

Afin d'éviter qu'une situation semblable à celle survenue au sein de la FORPRONU ne se reproduise, il sera nécessaire de disposer de plus de ressources. Il faut faire en sorte que le commandant du groupement tactique dispose de l'organisation et du pouvoir nécessaires pour agir à titre de commandant de contingent, ou encore s'assurer de la présence sur le théâtre des opérations d'un quartier général pour le Contingent canadien, qui pourrait véritablement veiller au haut commandement du groupement tactique. Toutefois, la première solution va à l'encontre du fait qu'un commandant de groupement tactique est naturellement porté (comme il se doit) à se concentrer sur l'aspect tactique de son commandement. La deuxième solution semble plus apte à assurer le caractère adéquat du commandement et des procédures de contrôle.

En conséquence, le commandant de contingent devrait disposer d'une plus grande marge de manœuvre dans le cadre du processus de prise de décisions lié à l'utilisation des forces du Contingent canadien. Cela pourrait s'avérer difficile dans une situation comme celle qu'a connue la FORPRONU, où bon nombre des modifications apportées aux mandats relevaient de la politique. Quoi qu'il en soit, la tendance qui consiste à centraliser le commandement à Ottawa est un procédé non recommandable qui s'est avéré inefficace. Le commandement décentralisé, dont la direction opérationnelle générale est bien définie, a toujours été plus efficace, en temps de paix comme en temps de guerre.

Le commandement décentralisé devrait accorder l'importance qu'il se doit à la fonction de renseignement. Le quartier général du contingent devrait disposer des ressources nécessaires en matière de renseignement pour procéder à une évaluation adéquate des données et à la transmission de ces renseignements à tous les niveaux de la chaîne de commandement. Qu'il existe ou non un quartier général pour le contingent sur le théâtre des opérations, les sections responsables du renseignement au sein des groupes bataillons devraient être utilisées à leur plein potentiel.

NOTES DE FIN

[1] Pour en savoir plus long sur les sentiments des Canadiens au cours de la Guerre des Boers de 1899 à 1902, consulter *Our Little Army in the Field* de Brian A. Reid, page 172, ainsi que l'ouvrage de Carman Millar, *Painting the Map Red*. Consulter également *Une histoire militaire du Canada*, de Desmond Morton, pages 111 à 118.

[2] Dans le cadre d'un discours prononcé au Musée de guerre du Canada le 18 novembre 1999, le professeur Millar a fait remarquer, au sujet des relations anglo-canadiennes de l'époque, que les Canadiens faisaient étalage de leur identité

propre et qu'en de nombreuses occasions, ils ont refusé de reconnaître l'autorité d'un officier qui n'était pas canadien. Les Canadiens s'étant joints à la force constabulaire sud-africaine ont également agi de la sorte.

[3] Les références sont abondantes. Consulter *Le corps expéditionnaire canadien, 1914-1919*, du colonel G.W. Nicholson, pour connaître l'histoire officielle du Corps expéditionnaire canadien. D'autres auteurs ont clairement établi l'incidence qu'ont eu des batailles comme celle de Vimy. Consulter *Vimy*, de Pierre Berton, pour une évaluation de l'incidence de cette bataille sur le sentiment national canadien. Les soldats de l'époque font souvent mention de leurs sentiments nationalistes et du fait qu'ils étaient fiers de faire partie du Corps d'armée canadien.

[4] *Reap the Whirlwind*, de Spencer Dunmore et William Carter, offre un compte rendu populaire de ces événements. Ces auteurs et bien d'autres personnes font état de l'opposition nette du chef du Bomber Command à cette démonstration d'individualisme de la part du Canada. Le récit historique officiel de cette affaire est raconté dans *Crucible of Fire*, volume 3 de l'*Histoire officielle de l'aviation royale du Canada*.

[5] À son arrivée en Corée, le lcol Stone, qui dirigeait le 2e Bataillon, PPCLI, s'en est remis aux instructions qu'il avait reçues lorsque le commandant américain lui a ordonné d'aller se placer immédiatement sur la ligne défensive, malgré le fait que son bataillon était fatigué et peu entraîné. Le lcol Stone a réussi à convaincre les autorités responsables qu'il ne fallait pas agir ainsi avant que son unité n'ait eu le temps de s'acclimater et de subir un certain entraînement. Consulter l'ouvrage de John Melday, *Korea: Canada's Forgotten War*, page 61.

[6] B-GG-005-004/AF-000, *Manuel d'opérations des Forces canadiennes*, 1997-05-15, p. 2-2

[7] Pour une description de sa routine quotidienne et des événements qui l'ont empêché de se concentrer sur ses responsabilités à titre de commandant du Contingent canadien, consulter *Road to Sarajevo*, de Lewis McKenzie.

[8] Le témoignage du capt Gosse devant la Commission d'enquête sur la Croatie (volume IX, 20 septembre 1999) fait état d'un exemple classique de mauvaise utilisation des services du renseignement du groupement tactique canadien. Il souligne que ses fonctions étaient celles d'un « officier d'information » plutôt que d'un « officier du renseignement », et affirme que le regroupement des renseignements concernant la situation sur le terrain ainsi que les activités et organisations de belligérants avait été effectué par l'officier des opérations et le commandant, et ce, malgré le fait que le capt Gosse avait reçu une formation d'agent du renseignement et qu'il était en mesure d'obtenir de l'appui de la part de la section du renseignement.

[9] La comparaison entre les comptes rendus de renseignements classifiés au niveau de CANBAT 1 et les comptes rendus de situation reçus au QGDN montre qu'il n'y a eu qu'une évaluation sommaire des renseignements, et parfois même aucune. Par exemple, une augmentation importante du tir de la part des belligérants, d'une semaine à l'autre, était résumée par des notes obscures comme « Aucun changement notable de la situation ». Un officier du renseignement faisant partie d'un bataillon a mentionné qu'il n'avait reçu que très peu de formation pour ce poste et que sa tâche principale jusqu'à ce moment-là avait été d'élaborer un bulletin pour le compte de l'unité.

[10] Au cours de conversations privées, des officiers supérieurs m'ont fait savoir que selon eux, la véritable portée de l'intervention militaire menée dans la Poche de Medak, et à laquelle CANBAT 1 a participé en 1993, n'a été reconnue qu'après la visite effectuée peu de temps après par le chef d'état-major de la Défense. Ce n'est qu'à ce moment-là que le QGDN a constaté que la nature de la mission de maintien de la paix était totalement différente de celle des missions précédentes.

[11] Pour des exemples illustrant comment les renseignements inexacts relativement aux conditions sur le théâtre des opérations étaient transmis aux groupements tactiques qui arrivaient sur les lieux, consulter les témoignages du lcol Diakow, du lcol Lessard et du lcol Calvin.

[12] Témoignages du capt Gosse et du général Forans, *op.cit.*

[13] Actuellement, les renseignements sur les missions au cours desquelles des situations semblables se sont produites sont classifiés. La plupart des restrictions relatives au déplacement de certains membres du personnel des Forces canadiennes ont été imposées avant tout pour assurer la sécurité des personnes concernées plutôt qu'en raison des préoccupations

politiques du Canada. Malgré tout, le fait que le QGDN doive s'occuper d'une affaire de ce genre constitue un exemple flagrant de microgestion.

[14] Témoignage du major-général Alain Forand devant la Commission d'enquête — Croatie, le 25 novembre 1999. Le major-général Forand était le commandant du Secteur Sud au sein de la FORPRONU en 1995.